



RAPPORT LIIKANEN

Une occasion manquée

L'Europe attendait son rapport Vickers ou sa règle Volcker... elle n'a eu ni l'un ni l'autre. Le rapport Liikanen déçoit les attentes placées par beaucoup dans ce document.



Hubert de Vauplane*
Associé
Kramer Levin Naftalis & Frankel LLP

Installé par le Commissaire Barnier en janvier 2012, le « groupe d'experts de haut niveau » présidé par M. Liikanen a rendu son rapport le 2 octobre 2012. Selon le mandat donné à ce groupe, celui-ci devait formuler, après une analyse approfondie, des recommandations en vue de réformes structurelles du secteur financier européen, en tenant compte bien sûr de la valeur ajoutée qu'elles apporteraient à l'architecture des activités bancaires en Europe. En outre, le mandat précisait expressément que, dans son étude, le groupe devait intégrer les réformes structurelles déjà engagées par ailleurs, en particulier en ce qui concerne les restrictions à l'exercice (*Volcker Rule*), les limitations de taille (*Dodd Frank Act*) et/ou la séparation de certaines activités (*Vickers Report*). Cinq considérations devaient être prises en compte dans leurs réflexions par les membres du groupe :

– la réduction des risques pour le système bancaire européen dans son ensemble ;
– la réduction des risques au niveau de chaque banque ;
– la diminution de l'aléa moral et la réduction du risque d'appel à l'utilisation des finances des institutions publiques et des États ;
– la libre compétition des acteurs ;
– l'intégrité du marché intérieur.

Dans la conduite de ses travaux, le groupe était appelé à consulter de nombreux acteurs, ce qu'il fit. Pendant plusieurs mois, il a entendu aussi bien des représentants des pouvoirs publics, de la classe politique et du monde économique que des universitaires, sans oublier bien sûr les banquiers. On peut regretter à cet égard que la liste des personnes auditionnées n'ait pas été publiée et que les comptes rendus de ces auditions ne soient pas publics, comme c'est généralement le cas dans les commissions d'enquêtes parlementaires, même si la mission de ce groupe de travail est loin de se rapprocher de celle de ces commissions. Une plus grande transparence en la matière aurait été utile, afin de mieux appréhender la manière dont le groupe a travaillé.

STRUCTURE DU RAPPORT

Le rapport publié est dense ; il se compose de plus de 135 pages comprenant de nombreux développements macroéconomiques. Et c'est sans doute cela qui frappe immédiatement : l'importance accordée aux explications macroéconomiques des activités bancaires par rapport aux propositions elles-mêmes, la justification de leur choix et leur explication détaillée. Non pas que tous ces développements soient inutiles : ils permettent au contraire d'éclairer le sens des recommandations. Mais l'on aurait aimé que celles-ci soient plus détaillées. Le contenu du rapport se divise ainsi en cinq parties, partant du rappel de la crise, de ses origines et de ses conséquences sur les banques, pour continuer sur les différents modèles économiques de banques en Europe– d'où il ressort qu'aucun modèle a mieux résisté qu'un autre lors de la crise. Suit la longue présentation de toutes les réformes européennes en cours, précédant l'énumération des initiatives en Europe et aux États-Unis en la matière. C'est au milieu de cette dernière partie, un peu par hasard presque, que l'on trouve six pages (pas plus !) sur *la* proposition proprement dite (l'emploi du singulier étant le fait du rapport lui-même...). Voilà l'une des critiques principales que l'on peut faire au rapport, outre celle sur le fond même de la recommandation : le groupe présente une solution sans en expliquer ni le fonctionnement, ni le mode d'emploi. Il s'arrête là où tout aurait dû commencer, comme tétanisé par son audace.

UN MANQUE D'EXPLICATIONS PRATIQUES...

Toujours est-il que la solution proposée souffre d'un manque d'explications pratiques. Ainsi, la liste des activités dites à risques n'est pas définie, ni même évoquée, si ce n'est pour mentionner le *market making*. Inversement, la liste des activités non risquées n'est pas plus détaillée. Pas facile dans ces conditions de déterminer ce qui doit être transféré dans l'entité dite risquée. Rien n'est dit sur la coexistence de cette proposition avec la règle Volcker et la proposition Vickers. Si, dans le premier cas, on peut rêver que les Britanniques se rangent à la solution européenne, dans le cas américain, la règle est votée et sa date d'application en 2013 est fixée. Comment les deux règles vont-elles cohabiter pour les banques qui exercent des activités de part et d'autre de l'Atlantique ? Pour prendre un exemple, là, le *market making* fait partie des exemptions à l'interdiction d'opérations spéculatives et peut donc continuer à être exercé librement (sous réserve de respecter les conditions de l'exemption, bien sûr), alors que la même activité est ici qualifiée de risquée et doit être exercée dans une entité cantonnée. Vérité en deçà des Pyrénées, erreur au-delà...

...EN COMPARAISON AVEC LE RAPPORT VICKERS

La comparaison du contenu entre le rapport Vickers et le rapport Liikanen est à cet égard frappante. Le premier définit avec un degré de précision déjà important, bien que laissant le soin du détail des mesures à prendre au pouvoir réglementaire, les activités à isoler de celles qui ne le sont pas, mais aussi la gouvernance applicable à l'entité compartimentée, tout comme les mesures de concurrence à mettre en place pour éviter des risques de contagion entre ces activités isolées et les autres, et bien sûr, les exigences prudentielles supplémentaires pour ces activités. Il en ressort, quoi que l'on puisse penser au fond de ces propositions, le sentiment d'un travail clair, abouti et mené avec précision. Tel n'est pas le cas du rapport Liikanen. Après avoir très sommairement présenté la solution préconisée par la majorité des membres du groupe – car il semble qu'il y ait eu des débats au sein même des membres –, le rapport en reste là. Rien n'est dit sur un calendrier de réforme, encore moins sur les conséquences de la solution proposée en termes de gouvernance, de fonds propres, de définition d'activités impactées, de liens entre ces activités et les autres. Bref, là où l'on aurait pu s'attendre à un jardin à l'anglaise avec ses charmes et ses limites, force est de constater que ce qui s'offre à nous n'est ni un jardin à la française, ni à l'anglaise, ni une jungle, mais une simple ébauche de dessins.

LE CONTENU DE LA PROPOSITION

La recommandation principale, si ce n'est unique, du rapport est assez simple et connue : séparer dans une entité juridique distincte les activités risquées des activités de dépôts et commerciales des banques, afin de limiter implicitement ou explicitement le recours au contribuable en cas de perte sur les activités risquées[1]. Le rapport a examiné deux solutions.

RAPPORT LIIKANEN

Activités autorisées par les banques recevant des dépôts du public

Selon le rapport, les activités autorisées comprennent :
– les prêts aux grandes entreprises et PME, le financement du commerce ;
– le crédit à la consommation ;
– le crédit hypothécaire ;
– les prêts interbancaires, la participation à des syndications de prêts ;
– la titrisation « simple » à des fins de financement ;
– les activités de gestion de patrimoine et de gestion d'actifs.

Seraient également autorisés, pour les banques de dépôt, l'utilisation d'instruments dérivés à des fins de gestion du passif, ainsi que les ventes et les achats d'actifs pour gérer les actifs du portefeuille de liquidités. De même la vente de produits dérivés de couverture à des clients non bancaires, selon des limites de risques à définir, et les activités de prise ferme.

La banque de dépôt serait seule autorisée à fournir des services de paiement de détail.

> « Le groupe Liikanen a entendu aussi bien des représentants des pouvoirs publics, de la classe politique, du monde économique, des universitaires sans oublier bien sûr des banquiers. »

La première consiste en une augmentation des fonds propres prudentiels pour les activités risquées et leur isolation dans une structure fonctionnelle au sein de la banque, dès lors que les plans de redressement et de résolution (« *Recovery and Resolution Plans* – RRP ») seraient jugés crédibles par les autorités de supervision. Les avantages de cette première solution résident dans l'absence de coûts liés à une séparation formelle entre deux entités, mais elle évite aussi de définir *ex ante* les activités risquées. Les limites tiennent en la difficulté de bien calibrer le besoin de fonds propres supplémentaires et l'absolue harmonisation au niveau européen des règles d'évaluation des RRP. Ce sont ces deux éléments qui ont conduit le groupe à ne pas préconiser cette voie. La seconde option examinée consiste en une stricte séparation des activités risquées, avec besoin de fonds propres complémentaires pour l'entité séparée. La proposition retenue est au final un peu différente : une séparation des activités pour compte propre et des autres activités de marché significatives au sein d'une entité *ad hoc*. Cette

* Les propos de l'auteur n'engagent que celui-ci et ne sauraient constituer une opinion des institutions qu'il représente.

[1] « *The central objectives of the separation are to make banking groups, especially their socially most vital parts (mainly deposit-taking and providing financial services to the non-financial sectors in the economy), safer and less connected to high-risk trading activities and to limit the implicit or explicit stake of taxpayer in the trading parts of banking groups.* »



> « *Le groupe présente une solution sans en expliquer le fonctionnement, le mode d'emploi. Il s'arrête là où tout aurait dû commencer.* »

séparation ne serait toutefois obligatoire que si les activités risquées représentent une part importante des activités de la banque ou si ces activités sont significatives sous l'angle du risque de la stabilité financière. Pour déterminer si une banque doit ou non séparer ses activités de marché du reste de ses autres activités, il convient dans un premier temps de déterminer si les actifs du portefeuille de négociation (« *asset held for trading and available for sale* ») dépassent un seuil de 15 à 25 % du montant total des actifs, ou bien représentent un montant en valeur absolue de plus de 100 milliards d'euros. Si l'un de ces deux seuils est franchi, les superviseurs de la banque devraient alors déterminer les modalités de cette séparation en fonction de la part de l'actif total de la banque, ce dernier seuil devant être précisément calibré par la Commission. L'objectif de ce calibrage est de s'assurer que la séparation obligatoire s'applique à toutes les banques dont les activités risquées sont significatives par rapport au total de bilan. Dès lors qu'une banque dépasse ce seuil, toutes les activités risques doivent être transférées, après une période de transition. Par principe, les « petites banques » seraient exclues de ce régime de séparation obligatoire. Toutes les activités autres que risquées seraient autorisées à rester dans l'entité qui reçoit les dépôts des clients, sauf si les RRP en conviennent autrement. La structure « *trading* » et la structure « dépôts » peuvent appartenir au même groupe bancaire, y compris sous forme d'un *holding* de tête détenant les participations dans ces deux entités, pour autant que les activités de la banque de dépôts soient suffisamment isolées du reste. Chacune des entités serait soumise au respect des règles prudentielles sur une base individuelle.

NI VICKERS, NI VOLCKER

La proposition Liikanen se distingue du rapport Vickers qui, comme on le sait, vise à isoler les activités de dépôts et plus généralement les activités de banques commerciales et traditionnelles du reste des activités bancaires. Le rapport britannique cherche à protéger les dépôts bancaires et fixe une ligne de défense autour de ces activités, là où le rapport Liiknanen préfère isoler les activités risquées du reste des activités bancaires. En pratique, cela revient à créer une filiale de marché pour les banques effectuant des activités risquées. Si cette proposition s'éloigne des recommandations Vickers, elle n'est pas plus en ligne avec la règle Volcker du *Dodd Frank Act* qui interdit ou limite certaines activités spéculatives aux banques bénéficiant du système de protection fédéral des dépôts. Autrement dit, entre le choix de l'interdiction pure et simple de certaines activités et celui de la compartimentation des dépôts et des activités les plus cruciales d'une banque, les membres du groupe d'experts ont choisi une curieuse voie : celle d'un « *minus Vickers, minus Volcker* ». Pourquoi un « moins-moins » ? Parce que le rapport prend ce qu'il y a de plus contestable dans les deux autres propositions sur la table : le principe de la séparation juridique par la création d'une entité *ad hoc* d'une part ; une définition large des activités risquées d'autre part.

QUELLES SUITES POUR CE RAPPORT ?

Le rapport Liikanen n'est qu'un rapport. Il ne s'agit pas d'une proposition législative, mais d'un simple document de travail. La Commission peut suivre ces recommandations, comme elle peut s'en écarter. Prudent, le Commissaire Barnier a indiqué : « *Ce rapport alimentera nos réflexions sur les mesures complémentaires à prendre. Je vais à présent envisager les prochaines étapes, au cours desquelles la Commission étudiera l'impact de ces recommandations.* » Le moins que l'on puisse dire, c'est que ce rapport est largement incomplet. Il mérite donc des études complémentaires. La question n'est pas tant de savoir s'il est bon pour les banques ou pas, si sa mise en œuvre va leur coûter cher, mais s'il répond aux objectifs que l'on attend de lui : éviter que les finances publiques ne viennent à payer en cas de nouvelles crises, tout en ne freinant pas la capacité de prêt des banques aux entreprises. Et sur ce point, la solution la plus efficace reste encore celle de la règle Volcker : interdire purement et simplement certaines activités aux banques et en limiter certaines autres, que ce soit en volume ou en risques. Ainsi, la plupart des activités de « compte propre » (*proprietary trading*) ne sont ni nécessaires ni utiles au financement de l'économie. Dès lors, le *trading* directionnel, mais aussi le *trading* haute fréquence sont deux exemples d'activités qu'il serait possible d'interdire. Le recours aux produits dérivés reste possible et légitime pour les besoins de *market making* ou de couverture, comme le prévoit la règle Volcker. Seul ce type de mesures pourrait diminuer efficacement les risques portés par les banques et limiter la croissance de leurs bilans à des niveaux gigantesques. Il faut du courage et de la volonté pour imposer de telles mesures. C'est là le rôle des politiques, mais il est dommage que, pour leur part, les experts aient manqué d'audace à présenter des solutions drastiques. ■